

Nach der Debatte um die Einsetzung einer Kommission zum Einsatz der Streitkräfte im Ausland – Vorschläge zur Novellierung des Wehrverfassungsrechts

Hannes Rathke

2014-03-25T14:15:12

von [OLIVER DAUM](#)



Im

[Koalitionsvertrag](#) haben CDU/CSU und SPD vereinbart eine Kommission einzusetzen, um die „fortschreitende Bündnisintegration“ und die „Auffächerung der Aufgaben“ der deutschen Streitkräfte zu untersuchen. Über den hierzu von den Koalitionären eingebrachten [Antrag](#) hätte der Bundestag am 14. März 2014 beraten sollen. Doch [die Debatte](#) drehte sich weniger um die Gründe, die für oder gegen die Einsetzung der Kommission streiten, sondern vielmehr entwickelte sich eine Grundsatzdiskussion um den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland.

Mit diesem Beitrag werden zwei konkrete Vorschläge zur Novellierung des Wehrverfassungsrechts unterbreitet. Einerseits gilt es, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland auf ihre Praxistauglichkeit zu untersuchen. Andererseits sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zum Auslandseinsatz ausschließlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) geprägt worden. Hier gilt es für den Bundestag legislativ aktiv zu werden.

Zunächst soll jedoch der Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte im Ausland abgegrenzt werden. Dieser meint nicht den Verteidigungsfall gem. Art. 115a GG. Erfasst wird vielmehr die Beteiligung deutscher Streitkräfte an Missionen im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gem. [Art. 24 Abs. 2 GG](#), sprich der UNO, der NATO und der EU. Entsendungen ins Ausland außerhalb dieser

integrierten Systeme wären also verfassungswidrig, sofern nicht ein Verteidigungsfall vorläge.

Wie kam es zu der exponierten Stellung des BVerfG in wehrverfassungsrechtlichen Fragen?

Im Jahre 1994 [entschied](#) das BVerfG in einem Grundsatzurteil zwei grundlegende Aspekte: Zum einen war bis *dato* umstritten, ob der Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des Territoriums eines durch ein integriertes System verbündeten Staates verfassungsgemäß ist. Das BVerfG bejahte dies (daher der populäre Name: „Out-of-Area“-Entscheidung). Zum anderen unterliegen seither derartige Auslandseinsätze, sofern sie von der Bundesregierung beschlossen worden sind, der konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Dieser konstitutive Parlamentsvorbehalt ergibt sich weniger auf Grund einer ausdrücklichen Norm des GG, als vielmehr aus dem verfassungsrechtlichen Bedürfnis einer demokratischen Legitimation für den Einsatz des „Parlamentsheeres“. Somit „entdeckte“ das BVerfG zwar den zuvor existenten aber unsichtbaren Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze in der Verfassung, blieb einer näheren Ausgestaltung des zentralen Begriffs „[Einsatz bewaffneter Streitkräfte](#)“ aber zunächst schuldig.

Den Ausführungen des BVerfG folgte der Bundestag, ohne in der Substanz selbst legislativ tätig zu werden und den die konstitutive Zustimmung auslösenden Auslandseinsatz inhaltlich zu prägen: Zum einen konnte das im Jahre 2005 durch ihn verabschiedete [Parlamentsbeteiligungsgesetz](#) (ParlBG) den Ausführungen des BVerfG vom Jahre 1994 nichts Wesentliches hinzufügen. Daher erntete es in der Folgezeit auch den Ruf eines bloßen *Verfahrensbeteiligungsgesetzes*. Zum anderen führte das BVerfG 2008 im [AWACS-II-Urteil](#) aus, dass der Einsatzbegriff ein verfassungsrechtlicher sei, der nicht von „*einem im Rang unter der Verfassung stehenden Gesetz* (vgl. § 2 ParlBG) *verbindlich konkretisiert werden kann.*“

Daraus folgt, dass der Bundestag – außer durch eine Verfassungsänderung – keinen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des zustimmungsbedürftigen Einsatzbegriffs nehmen kann. Im gleichen Zuge nutzte das BVerfG die sich ihm durch das AWACS-II-Verfahren gegebenen Möglichkeiten, um die eigenen Vorstellungen vom „wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt“ zu konkretisieren und zu etablieren. Mit spitzer Zunge könnte behauptet werden, dass es sich beim „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ nicht um einen verfassungsrechtlichen Begriff handelt, sondern um einen verfassungsgerichtlichen! Der Grund hierfür liegt darin, dass der Bundestag, als das primär zuständige Organ, den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Auslandseinsatzes bisher keine eigenen Auffassungen hinzuzufügen in der Lage war.

Erster Vorschlag: Verfassungsergänzung!

Ein erster Vorschlag der Kommission könnte demnach verfassungspolitischer Natur sein: Um sich in einem ersten Schritt verfassungskonforme Einflussmöglichkeiten in der wehrverfassungsrechtlichen Diskussion zu verschaffen, sollte der Bundestag

das ParlBG im Grundgesetz verankern. So könnte in Art. 87a GG ein Absatz 5 aufgenommen werden:

„Der Einsatz der Streitkräfte im Ausland bedarf der Zustimmung des Bundestages. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Auf dieser Grundlage ist dann eine gesetzgeberische Anpassung des ParlBG erforderlich, damit der Bundestag Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Einsatzbegriffs nehmen kann. Darüber, dass hinsichtlich der Definition des Einsatzbegriffs Handlungsbedarf besteht, herrscht fraktionsübergreifende Einigkeit (vgl. BT-Drs. [18/766](#), [18/775](#) und [18/839](#)). Die Gründe für den Handlungsbedarf sind vielfältig: Zu nennen ist zum einen die zeitweilige Entsendung einzelner Soldaten in multinationale ständige Stäbe und Hauptquartiere beispielsweise der NATO. Soll hierfür die Zustimmung des Bundestages erforderlich sein, wenn deutsche Soldaten von Brüssel aus an der Aufklärung von Konfliktgebieten außerhalb Europas beteiligt sind? Zum anderen wird Deutschland auf Grund eines immer knapper werdenden Wehretats zunehmend von der militärischen Kooperation innerhalb internationaler Organisationen abhängig sein (*pooling & sharing*). Soll der Bundestag aber seinerseits die Zustimmung zu Krisen- und Konflikteinsätzen der EU verweigern können?

Zweiter Vorschlag: Rechtsklarheit schaffen!

Der zweite Vorschlag ist verfassungspraktischer Natur. Die Kommission sollte die Verfassungsmäßigkeit aktueller praktischer Fragen untersuchen, um so Rechtssicherheit/Rechtsklarheit herzustellen. Ein Beispiel bildet die bereits angesprochene Entsendung einzelner Soldaten in ständige Stäbe oder Hauptquartiere, die nicht in einem Krisen- oder Konfliktgebiet liegen. Nach umstrittener Ansicht, stellen Entsendungen, die keine „[konkrete Erwartung der Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen](#)“ begründen, keinen zustimmungsbedürftigen Einsatz dar. Über diese Entsendungen könnte die Bundesregierung allein entscheiden. Nach Ansicht des BVerfG liegt ein zustimmungsbedürftiger Einsatz erst dann vor, wenn deutsche Soldaten innerhalb einer Konfliktregion, in dem z. B. ein bewaffneter Konflikt stattfindet, eingesetzt werden sollen.

Im Rahmen der Diskussion um die Ergebnisse der einzusetzenden Kommission wird auch die Bildung eines Entsendeausschusses [vorgeschlagen](#). In der „Out-of-Area“-Entscheidung ließ das BVerfG eine Abstufung der Parlamentsbeteiligung ausdrücklich zu:

„Je nach dem Anlaß und den Rahmenbedingungen [...] sind unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Arten der Einsätze, vor allem bei solchen, die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind, empfiehlt es sich, den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen.“

In diesem Zusammenhang bleibt jedoch zu fragen, ob ein Entsendeausschuss nunmehr auch nach den Vorgaben aus dem AWACS-II-Urteil verfassungskonform

wäre. Müsste nicht jeder Einsatz auf Grund der damit einhergehenden Gefahren für „[Leib und Leben](#)“, „[Leben und Gesundheit](#)“ oder „[individuelle Rechtsgüter der Soldatinnen und Soldaten](#)“ ohnehin vom Bundestag als Plenum entschieden werden? Mit anderen Worten, über welchen Teil der zustimmungsbedürftigen Einsätze sollte der Entsendeausschuss entscheiden?

Es gilt also, den Anforderungen, die sich aus dem Spannungsfeld von praktischer Flexibilität und Bündnistreue (Art. 24 Abs. 2 GG) einerseits und den verfassungsrechtlichen Erfordernissen eines Parlamentsheeres andererseits ergeben, gerecht zu werden. Nach Einsetzung der Kommission soll diese binnen Jahresfrist ihre Ergebnisse präsentieren. Es bleibt also spannend, wie diese ausfallen werden.

